



GACETA  
JURIDICA  
DE LA C.E.E.



Núm.5

Director: Santiago Martínez Lage

D-1

SEPARATA

## LAS INSTITUCIONES

ARACELI MANGAS MARTIN

## LAS INSTITUCIONES

ARACELI MANGAS MARTIN  
Profesora titular de  
Derecho internacional público  
en la Facultad de Derecho  
de la Universidad Complutense  
de Madrid

## **LAS INSTITUCIONES**

El sistema institucional de las Comunidades Europeas está formado por cuatro instituciones, en sentido estricto, a saber: la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia (a esta última institución por razones obvias se dedica un estudio especial en este mismo volumen). De sus órganos auxiliares destacan el Comité Consultivo de la CECA, el Comité Económico y Social y el Tribunal de Cuentas.

### **I. LA COMISION**

#### **1. COMPOSICION**

La Comisión está compuesta por catorce comisarios elegidos por los Gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo, por un mandato de cuatro años, en razón de su competencia general y ofreciendo todas las garantías de independencia. Si bien no representan a los Estados, debe comprender al menos un nacional de cada Estado miembro y no más de dos. Hay dos nacionales de Francia, República Federal de Alemania, Italia y Gran Bretaña y un nacional de Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Grecia. Cuando España y Portugal sean miembros de las Comunidades Europeas el número se elevará a diecisiete comisarios comprendiendo, dos nacionales españoles y un nacional portugués. En la práctica, el Consejo Europeo nombra al Presidente de la Comisión (por un mandato de dos años) y después de contactos del Presidente electo con los Gobiernos de los Estados miembros, el Consejo Europeo nombra al resto de comisarios. El Presidente presenta su programa al Parlamento Europeo para su debate y voto de confianza.

Las personas elegidas suelen ser figuras de relieve político interno o internacional pero en cualquier caso de una gran experiencia en temas comunitarios porque la Comisión debe ser una institución operativa. Entre los criterios que deben tener en cuenta los Estados al seleccionar los candidatos están la capa-



cidad para las funciones que han de desempeñar y la integridad moral, si bien son siempre objeto de una apreciación discrecional.

La Comisión es una institución independiente de los Estados miembros, de las otras instituciones comunitarias y de los intereses privados. Aunque los miembros de la Comisión son nacionales de los Estados miembros, ni individual ni colegiadamente representan a los Estados miembros y tampoco pueden defender intereses de los Estados ni de los particulares. Igualmente, a partir de su nombramiento únicamente podrán ser revocados de sus cargos por el Tribunal de Justicia (art. 13 del Tratado de Unión de los Ejecutivos). Esa independencia exige de los miembros de la Comisión que no soliciten ni acepten instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo ni realicen actos que sean incompatibles con el carácter de sus funciones, lo que significa que no deben ejercer ninguna actividad profesional, remunerada o no, durante su mandato; sin embargo, sí pueden tener actividades científicas o de enseñanza siempre que no sean de permanente servicio e, igualmente, pueden participar en formaciones políticas nacionales o internacionales, asociaciones culturales, profesionales y participar en una campaña electoral como candidato aunque el ejercicio del mandato parlamentario nacional o europeo es incompatible con la función de miembro de la Comisión. Igualmente gozan de una amplia libertad de expresión para enjuiciar problemas europeos (aunque no deben hacer uso de informaciones que estén bajo secreto, art. 214 TCEE) o nacionales expresándose bajo su responsabilidad personal pues sólo «las tomas de postura de la Comisión comprometen a la Comisión en tanto que institución».

Además para reforzar esa independencia se les exige el compromiso solemne de respetar, en tanto permanezcan en sus funciones y aún después del cese de éstas, las obligaciones derivadas de su cargo, especialmente los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, después de este cese, de ciertas funciones o ciertas ventajas (art. 10.2 del Tratado de Unión de los Ejecutivos). Si violasen este compromiso estando en funciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión, podría declarar su dimisión de oficio o, si ya hubiera cesado, retirarle la pensión y cualesquiera otras ventajas.

Los deberes que se imponen a los comisarios son a su vez una obligación para los Estados miembros, que se comprometen a respetar ese carácter de independencia y a no tratar de influir sobre los miembros de la Comisión en la realización de sus tareas (art. 10.2 del Tratado de Unión de los Ejecutivos).

## 2. ORGANIZACIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO

La Comisión aprueba su propio Reglamento interno que rige su funcionamiento y el de sus servicios. El Reglamento actual es de 8 de abril de 1965, aunque ha sufrido posteriores modificaciones.

Una característica de su organización interna es la colegialidad y la permanencia o disponibilidad absoluta de los miembros de la Comisión para su función. Sin perjuicio de su carácter colegial, la Comisión distribuye los sectores de actividad entre los distintos comisarios aunque éstos no gozan de competen-

cia reglamentaria individual. Las decisiones de la Comisión se adscriben formalmente al colegio mismo y la Comisión colectivamente asume la responsabilidad. Sus decisiones colegiadas se adoptan por mayoría absoluta (art. 17 del Tratado de Unión de los Ejecutivos). Ligeramente se atenúa este carácter de colegialidad que preside sus funciones por el hecho de que el art. 27 de su Reglamento interno prevé la posibilidad de delegar en un miembro de la Comisión medidas de gestión o de administración si bien claramente delimitadas. Hay que reseñar también que muchos de los actos de la Comisión se preparan por el comisario que tiene la competencia en ese sector, aunque con conocimiento del resto de los gabinetes de los comisarios y de los distintos servicios de la Comisión y que ese comisario es el que presenta el proyecto ante el órgano colegial.

De la Comisión depende una vasta infraestructura administrativa (más de trece mil funcionarios), compuesta por una secretaría general, los gabinetes de los comisarios, un servicio jurídico, un grupo de portavoz, una oficina de estadística y una veintena de direcciones generales.

## 3. LOS PODERES DE LA COMISION

La Comisión tiene atribuidos poderes diversos en los Tratados CECA, CEE y CEEA. Para facilitar su exposición sistematizaremos esos poderes en torno a los previstos para la Comisión en el ámbito CEE.

### A) El poder de decisión autónomo

La Comisión dispone de un poder de decisión propio, de naturaleza ejecutiva o reglamentaria. A tal fin puede dictar reglamentos, directivas y decisiones (art. 189 CEE). Ese poder de decisión propio está muy determinado y limitado en el Tratado CEE: es decir, no dispone, como gobierno, del poder general de ejecución, sino de los poderes estrictamente fijados por los Tratados. Hay que tener en cuenta que si su poder de decisión autónomo no es tan importante como en la CECA (su poder allí es de naturaleza legislativa y reglamentaria), sin embargo por los ámbitos económicos y sociales —mucho más extensos en el Tratado CEE— el poder de decisión de la Comisión es apreciable, aunque éste sea de naturaleza ejecutiva. La Comisión en los ámbitos CEE y CEEA se presenta con una clara vocación de «administración» que asume la gestión de la Comunidad.

Los poderes de la Comisión en el Tratado CEE son los siguientes:

- La Comisión tiene poder reglamentario para establecer las condiciones de permanencia de trabajadores, que después de haber ocupado un empleo dejen permanecer en el territorio de un Estado miembro (Art. 48.3 TCEE);
- Está encargada de gestionar importantes sectores de la actuación comunitaria a través de la administración de los fondos comunitarios: así el Fondo



Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) o el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), asistida en ocasiones por diversos comités;

- Se le confía el poder de decisión para la ejecución del presupuesto comunitario, que es aprobado por el Consejo y por el Parlamento Europeo en estrecha relación (art. 205 TCEE);

- Durante los períodos transitorios (en el inicial hasta 1968 y luego en las sucesivas ampliaciones) la Comisión puede intervenir sobre el ritmo y modalidades de realización de la unión aduanera (art. 10.2, 13, 14, 15, 17.4, 26, 33, 44 TCEE) y autorizar medidas de protección para el Estado lesionado por prácticas de dumping (art. 91.1 TCEE);

- Igualmente la Comisión goza de una serie de poderes de alcance individual sobre un Estado miembro, por ejemplo, autoriza la reducción o anulación de contingentes arancelarios sobre ciertos productos en caso de insuficiencia de los aprovisionamientos en la Comunidad (art. 25.2 TCEE) o fija tasas compensatorias para productos agrarios bajo organizaciones nacionales de mercado cuando afecten a productos similares de otro Estado miembro (art. 46 TCEE), puede autorizar tarifas de transportes que tengan carácter de apoyo (art. 80 TCEE) o decide suprimir o modificar ayudas concedidas por los Estados a las empresas (art. 93.2 TCEE) o decide medidas para suprimir discriminaciones en materia de transportes (art. 79.4 TCEE) o dirige directivas o decisiones en materia de empresas públicas (art. 90.3 TCEE) o dirige directivas a los Estados miembros en materia de impuestos sobre el volumen de negocios (art. 97 TCEE). En realidad, estos poderes de alcance individual son competencias de gestión que se asocian con los poderes de control de la Comisión y con razón una parte de la doctrina los sitúa en la función de la Comisión como guardiana de los Tratados.

## B) El poder de decisión por atribución del Consejo

La Comisión dispone también de un poder de decisión por atribución o delegación del Consejo (art. 155.4 TCEE). Los poderes de ejecución que el Consejo atribuye a la Comisión son el núcleo normativo más importante cuantitativa y cualitativamente que la Comisión ejerce, junto a la gestión de los fondos y la ejecución del presupuesto.

Del artículo 155.4 TCEE se deduce en primer lugar, que el Consejo no tiene obligación jurídica de atribuir competencias de ejecución a la Comisión. La atribución de competencias en favor de la Comisión es por tanto una facultad para el Consejo, que puede incluso condicionar tal habilitación a eventuales modalidades a las que estaría subordinado el ejercicio de la competencia atribuida<sup>1</sup>, como es el caso de los comités de gestión y de los comités de reglamenta-

<sup>1</sup> Así lo señaló el TJCE en sus Sentencias de 17 de diciembre de 1970 (*Köster*, 25/70), Rep. 1970, pág. 1172 y (*Scheer*, 30/70), Rep. 1970, pág. 1209.

ción, formados por representantes de los Gobiernos, a los que debe consultar la Comisión antes de adoptar la decisión en el ámbito delegado. Estas modalidades de ejercicio de poderes de ejecución (hay otros tipos de comités) son algo complejas y hay algunos proyectos para simplificar su funcionamiento<sup>2</sup>. Estos procedimientos evidencian que el Consejo al desprenderse de la competencia desea controlar el ejercicio de la misma que en el caso concreto hace la Comisión. Desde una perspectiva política estos comités son «de seguimiento». Pero para no violentar el status de la Comisión y su posición institucional, en caso de oposición entre el texto de la Comisión y el órgano «subalterno», quien resuelve es el Consejo.

En segundo lugar, se deduce que el beneficiario único de una atribución de competencias es la Comisión, de forma que el Consejo no puede conferir poderes a ninguna otra institución u órgano comunitario.

En tercer lugar, la atribución de poderes no debe confundirse con una delegación de poder tal como la conocemos en el Derecho administrativo interno porque el órgano delegado, en este caso la Comisión, no se sitúa en dependencia respecto del delegante, el Consejo<sup>3</sup>. El Consejo no adquiere un poder de tutela sobre la Comisión. Además, la atribución es irrevocable como tal parcela de competencias conferidas a la Comisión y el Consejo sólo puede revocar un acto dado cuando concurren ciertas circunstancias como las apuntadas en relación con los comités de gestión o de reglamentación. Pero sería una revocación singular<sup>4</sup>.

En cuarto lugar, la naturaleza de los poderes que pueden serle atribuidos a la Comisión han de ser de ejecución. Como no es fácil determinar qué debe entenderse por ejecución, sus límites no pueden constreñirse a su terminología estricta, pues como señalara el Tribunal de Justicia en su sentencia REY SODA resulta de la economía del Tratado en la que debe ser situado, así como de las exigencias de la práctica, que la noción de ejecución debe ser interpretada ampliamente... e incluso admite que en el ámbito de la política agraria común el Consejo puede «conferir a la Comisión amplios poderes de apreciación y de acción» y «los límites de esta competencia deben ser apreciados según los objetivos generales esenciales de la organización de mercado y menos en función del sentido literal de la habilitación»<sup>5</sup>. En otra sentencia anterior el Tribunal ya había reconocido a la Comisión «una libertad de apreciación importante, fuera de todo automatismo, que debe ejercer a la luz de los objetivos de la política económica fijados por el Reglamento»<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Comunicado de la Comisión al Consejo de 1 de marzo de 1983 sobre «Consecuencias institucionales de la ampliación: flexibilización del proceso de decisión». Ver este texto en *Revista de Instituciones Europeas*, 1983-2, en especial págs. 777-778.

<sup>3</sup> OLIVIER, G.: «Les pouvoirs de gestion de la Commission», en *La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe*, Ed. Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1974, pág. 161.

<sup>4</sup> MANGAS MARTÍN, A.: *El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pág. 149, nota 48.

<sup>5</sup> TJCE., Sentencia de 30 de octubre de 1975 (*Rey Soda*, 23/75), Rep. 1975-7, págs. 1301 y 1302.

<sup>6</sup> TJCE., Sentencia de 14 de marzo de 1973 (*Westzucker*, 52/72), Rep. 1973, pág. 340.



Para concluir, hay que señalar que, si bien son numerosas las normas de base en las que el Consejo habilita a la Comisión para adoptar medidas de aplicación necesarias para el desarrollo de aquéllas, aún se estima por la generalidad de la doctrina y por la propia Comisión e incluso por el Consejo Europeo, que el Consejo debería hacer un uso más amplio e importante de la atribución de competencias en favor de la Comisión. Y de cara a una Comunidad de doce Estados miembros el art. 155.4 debería ser modificado, como ya viene reclamando la propia Comisión, en el sentido de conferir a la Comisión el poder general de ejecución de los actos del Consejo, salvo decisión contraria de éste, y bajo las modalidades que estime adecuadas. Es decir, invertir el sistema actual.

### C) El poder de control del cumplimiento del Derecho comunitario

La Comisión goza del poder de control del cumplimiento del Derecho comunitario. Ciertamente, este control institucional tiene unos caracteres específicos que lo diferencian del control judicial llevado a cabo por el Tribunal de Justicia. La Comisión está dotada de medios adecuados, tanto desde el punto de vista de infraestructura administrativa y de canales oficiales u oficiosos de información como de instrumentos jurídicos para conocer y exigir la aplicación de las normas comunitarias.

Este es un poder que exige una gran dedicación, una minuciosa labor de vigilancia e información y una sabia combinación del uso de la responsabilidad de la Comisión como guardiana de los Tratados y de la flexibilidad y prudencia a la hora de exigir el respeto del Derecho al eventual infractor, especialmente si es un Estado miembro. Como ha señalado AMPHOUX<sup>7</sup>, debido a la multiplicidad de los ámbitos concernidos, la variedad y la sutileza de las formas que puedan revestir las violaciones del Derecho comunitario, esta tarea ocupa permanentemente a la Comisión y a sus servicios y es uno de los aspectos más importantes dentro del conjunto de las actividades de la Comisión. Y ello es así porque esta misión de vigilancia se ejerce sobre los comportamientos de los Estados y, en algunos casos, sobre el de los particulares.

El fundamento jurídico general de este poder de control del cumplimiento del Derecho comunitario se contiene en el artículo 155.1 TCEE. A tal fin, la Comisión dispone de medios jurídicos para obtener informaciones sobre el cumplimiento adecuado de las normas comunitarias (art. 5 TCEE), ya que los Estados miembros se comprometen a facilitar a la Comunidad el cumplimiento de sus misiones. Asimismo otras disposiciones de los Tratados exigen, para casos concretos, a los Estados miembros que tengan informada a la Comisión, e igualmente numerosas disposiciones del Derecho derivado, especialmente directivas, imponen a los Estados miembros, el deber de notificar las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para conformarse a la norma comunitaria en cuestión.

<sup>7</sup> AMPHOUX, J.: en *Le droit de la Communauté Economique Européenne* (bajo la dirección de J. MEGRET), Ed. Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1979, vol. 9, pág. 163.

El Tribunal de Justicia ha declarado que «la información que los Estados miembros están obligados a suministrar a la Comisión debe ser clara y precisa. Debe indicar sin ambigüedad cuáles son las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas por medio de las cuales el Estado miembro considera haber cumplido las diferentes obligaciones que le imponga la directiva». Gracias a esa información la Comisión podrá verificar si el Estado miembro ha real y completamente aplicado la directiva<sup>8</sup>. Y si el Estado miembro no pusiese a disposición de la Comisión la información necesaria o ésta fuera confusa o imprecisa, el incumplimiento de esta obligación de informar podría justificar por sí sólo la apertura de un procedimiento en constatación de infracción (art. 169 TCEE). Sin embargo, esta obligación de información tiene un límite, establecido en el art. 233.1, según el cual «ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad».

La Comisión obra con prudencia, aunque sin perder su autoridad, dependiendo de las características de la contravención, de su trascendencia para los particulares o de las repercusiones para otro Estado miembro. Por ello, los Tratados dotan a la Comisión de unos márgenes de discrecionalidad en cuanto a los medios para advertir al Estado sobre su posible infracción y en relación con el momento de dirigirse al Estado infractor.

En materia de control del cumplimiento del Derecho comunitario, la Comisión dispone de variados instrumentos a fin de dirigirse a los Estados para conminarles a poner término al incumplimiento del Derecho comunitario. Incluso estos instrumentos pueden permitirle llevar al Estado miembro considerado infractor ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad, iniciándose así el procedimiento en constatación de infracción previsto en el art. 169 TCEE (art. 141 TCEEA y art. 88 TCECA) y, desde luego, en la práctica, la Comisión hace un amplísimo uso de todos esos medios de prevención, advertencia y demanda judicial.

Este procedimiento de «persecución» del Estado infractor se desenvuelve, primeramente, en una fase pre-contenciosa que inicia la Comisión gozando de una relativa discrecionalidad para apreciar la eventual infracción y el momento de dirigirse al Estado, aunque en el caso de no iniciarlo no significa que la Comisión esté dispensando al Estado miembro de respetar las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. La Comisión tiene el deber de dirigirse al Estado miembro cuando estima que ha incumplido sus obligaciones comunitarias y le dirige entonces la llamada «lettre de mise en demeure», o carta presentándole las observaciones pertinentes y dando al Estado miembro un plazo para que conteste ofreciendo explicaciones de su conducta o rectificando la misma. Para el Tribunal de Justicia de la Comunidad la finalidad de esa carta que envía la Comisión es indicar al Estado miembro que está invitado a presentar en sus observaciones los elementos necesarios para la preparación de su defensa. Esta posibilidad de presentar sus observaciones constituye, aunque no haga

<sup>8</sup> TJCE., Sentencia de 25 de mayo de 1982 (*Commission c/ Royaume des Pays Bas*, 97/81). Rep. 1982-5, pág. 1803.



uso de ella el Estado, una garantía esencial y su respeto es una condición de la regularidad del procedimiento en constatación de infracción<sup>9</sup>.

Cuando el Estado miembro no contesta a la carta inicial o en el caso de que responda y sus explicaciones no den satisfacción a la Comisión y persista la infracción, entonces, esta fase preliminar se completa con la adopción por la Comisión de un dictamen motivado («avis motivé») en el que se conmina al Estado miembro a poner término al origen de la infracción en un plazo dado. Mediante estas dos iniciativas de la Comisión, la carta y el dictamen motivado, se trata de dar ocasión al Estado miembro de justificar su posición —como lo ha señalado el Tribunal de Justicia— y, llegado el caso, permitir a la Comisión llevar al Estado miembro a conformarse voluntariamente a las exigencias del Tratado. En el caso de que ese esfuerzo de arreglo no se corone con el éxito, el dictamen motivado tiene por función definir el objeto del litigio<sup>10</sup>. También el dictamen motivado es una forma sustancial de la regularidad del procedimiento y debe estar motivado en Derecho, conteniendo una exposición coherente de las razones que han llevado a la Comisión a la convicción de que el Estado interesado ha faltado a obligaciones que le incumben en virtud del Tratado<sup>11</sup>.

Una vez transcurrido el plazo marcado por la Comisión al Estado para la rectificación de su conducta, la Comisión puede introducir contra ese Estado miembro una demanda fundada en el art. 169 TCEE y comienza así el procedimiento contencioso en constatación de infracción. A decir verdad, estas dos actuaciones en la fase precontenciosa son bastante efectivas en la práctica: aproximadamente la mitad de las infracciones se corrigen en el período comprendido entre la carta de observaciones y el dictamen. Y los dictámenes tienen también su eficacia pues sólo un tercio, aproximadamente, de los casos definidos son objeto de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

Este poder de investigación y control puede dirigirse también sobre los particulares, principalmente empresas, asentados en la Comunidad. Aunque el fundamento jurídico general radica en el art. 213 TCEE, sin embargo, las actuaciones de la Comisión se han basado siempre en disposiciones particulares, relacionadas con sectores energéticos, transportes, competencia y sectores que tienen contingentada la producción y en los que la Comisión tiene poderes de intervención directa. La Comisión, además de exigir un inmediato término de la irregularidad, puede iniciar procedimientos sancionadores directos contra los infractores imponiendo, incluso, cuantiosas multas. El poder sancionador se ejerce, fundamentalmente, en el ámbito de las infracciones a las normas sobre competencia (art. 87.2 TCEE y Reglamento número 17). También se prevé de forma muy amplia la posibilidad de apremios y sanciones pecuniarias y otras medidas coercitivas sobre particulares, en el Tratado CECA y, muy limitadamente, en el Tratado CEEA.

<sup>9</sup> TJCE., Sentencia de 15 de diciembre de 1982 (*Commission cl. Danemark*, 211/81), Rep. 1982-11, págs. 4557-4558.

<sup>10</sup> TJCE., Sentencia de 27 de mayo de 1981 (*Essevi et Salenco*, 142 y 143/80), Rep. 1981-4, págs. 1432-1433.

<sup>11</sup> TJCE., Sentencia de 14 de diciembre de 1984 (*Commission cl. RFA*, 328/82). No publicada aún en el Repertorio.

## D) Gestión y control de las cláusulas de salvaguardia

Por su independencia y objetividad se confía a la Comisión la gestión y control de las cláusulas de salvaguardia. En efecto, los Tratados, al tiempo que exigen el respeto a sus disposiciones, son una obra jurídica que permite una cierta flexibilidad ante circunstancias imprevistas especialmente perjudiciales para los Estados miembros. En esos casos particulares los Tratados prevén la posibilidad de adoptar medidas derogatorias a título de salvaguardia, pero esa adopción no puede ser una decisión unilateral de un Estado miembro sino que la autorización de la medida, y el control sobre la misma, se confía única y exclusivamente a la Comisión. Algunos autores han calificado este importante poder en manos de la Comisión como de «supranacionalidad negativa» porque la Comisión actúa en provecho de los intereses nacionales.

Ciertamente es el Estado víctima de la circunstancia imprevista quien tiene la iniciativa para solicitar la medida de salvaguardia, pero sólo la Comisión puede autorizar la adopción de medidas si bien procurando que éstas causen las menores perturbaciones en el funcionamiento del Mercado Común. La Comisión, además de autorizarlas, establece las condiciones y las modalidades de aplicación de estas medidas derogatorias.

Los Tratados prevén diversas cláusulas de salvaguardia: por ejemplo, durante el período transitorio el Acta de Adhesión de España, permite que se adopten medidas excepcionales en caso de dificultades graves y persistentes en un sector determinado (art. 379 y 380). Previsiones similares contiene el TCEE para el caso de perturbaciones en el mercado de capitales (art. 73), modificaciones en los tipos de cambio (art. 107) o dificultades en la balanza de pagos (art. 108), en caso de que se produzcan desviaciones del tráfico en la política comercial (art. 115) y en caso de prácticas de dumping en el interior del Mercado Común (art. 91).

## E) Poderes en materia de relaciones exteriores

La Comisión dispone también de algunas competencias en materia de relaciones exteriores. La Comisión comparte con el Consejo el poder de representación de las Comunidades Europeas tanto ante terceros Estados como ante organizaciones y conferencias internacionales. A reserva de las matizaciones que habría que hacer, según el tipo de Acuerdo internacional de que se trate, la Comisión dispone de un poder general de negociación de los acuerdos internacionales que celebren las Comunidades. Sin embargo, en el ámbito CEE la Comisión no puede, en principio, prestar el consentimiento a un Tratado, ya que corresponde al Consejo la conclusión de los mismos (art. 228 TCEE). En los ámbitos CECA y CEEA la Comisión puede concluir acuerdos internacionales, aunque raramente usa de ese poder.



## F) El poder de iniciativa normativa

Uno de los poderes que singularizan a la Comisión es, sin duda, su poder de iniciativa normativa. Mediante el derecho de propuesta la Comisión participa en la formación de los actos del Consejo (art. 155.3 TCEE). Por exigencias de los Tratados la inmensa mayoría de los actos del Consejo no podrían ser adoptados si, previamente, el Consejo no hubiese recibido la correspondiente propuesta normativa de la Comisión. Esto significa que el Consejo no puede actuar por su cuenta, por su propia iniciativa o a petición de un Estado miembro o contra la voluntad de la Comisión. La propuesta de la Comisión es una condición previa de la acción del Consejo. Así pues, si el Consejo tiene un amplio y esencial poder legislativo y ejecutivo en la Comunidad, éste no podría ser ejercido sin la previa iniciativa normativa de la Comisión. De ahí que el derecho de propuesta de la Comisión sea un contrapeso al poder normativo concedido al Consejo<sup>12</sup>.

El poder de iniciativa de la Comisión significa que se ha confiado en ella la concepción y preparación de la política de la Comunidad y en consecuencia que asume el papel de «motor» de la Comunidad. Este derecho de iniciativa lo ejerce principalmente mediante su derecho de propuesta y también mediante dictámenes, recomendaciones y otras formas ad hoc tales como un «memorándum», comunicado, informes, etc.

En realidad, se puede hablar del monopolio de la propuesta o de un derecho casi exclusivo de propuesta por la Comisión ya que son escasísimos, en los ámbitos CEE y EURATOM, los actos normativos del Consejo que pueden ser adoptados sin la previa propuesta de la Comisión (ya sabemos que en la CECA la Comisión ejerce el poder de decisión de forma que tiene la iniciativa y decide). En efecto, algunos preceptos de los Tratados CEE y EURATOM permiten al Consejo adoptar reglamentos, directivas o decisiones sin necesidad de esperar la propuesta de la Comisión o en algún caso basta el dictamen o informe de la Comisión, pero estos informes no tienen los efectos jurídicos de la propuesta que para su modificación por el Consejo requiere la unanimidad. Esos casos limitados son básicamente los siguientes: artículos 84.2, 93.2 p. 3, 126, 136, 138 y 236 TCEE.

La previa propuesta de la Comisión es necesaria también cuando el Consejo ejecuta sus propios reglamentos, de modo que la propuesta no se limita al reglamento de base que adopta el Consejo sino también, en los casos en que el Consejo se reserva la adopción de la norma de aplicación; en estas situaciones la Comisión tiene igualmente derecho exclusivo de propuesta.

Por otra parte, el poder de iniciativa de la Comisión es necesario para cualquier acto del Consejo que suponga una extensión de las acciones de la Comunidad a campos no previstos por los Tratados (art. 235 TCEE) y también los acuerdos o decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados

miembros reunidos en el seno del Consejo se preparan sobre la base de la iniciativa de la Comisión.

El poder de iniciativa normativa (legislativa y reglamentaria) exige de la Comisión que ésta no se desentienda de la misma, que defienda su propuesta en todas las instancias donde va a ser debatida (Parlamento Europeo, Comité Económico y Social) y especialmente que la Comisión siga paso a paso el estudio detallado que de su propuesta va a hacer la infraestructura del Consejo y que la defienda en el seno del Consejo mismo, ya que sólo ella puede modificar su propuesta antes de que el Consejo decida adoptarla por mayoría cualificada o modificarla por unanimidad (art. 149.2 TCEE).

Además, la Comisión es «dueña» de su propuesta, pues puede modificarla en todo momento, especialmente si el Parlamento Europeo fue consultado (art. 149.2 TCEE). El hecho de que la Comisión pueda modificar su propuesta mientras no haya decisión del Consejo significa que la Comisión dispone de un verdadero poder de negociación con el Consejo.

El Consejo no puede sustituir a la Comisión aunque sí puede pedirle que le someta todas las propuestas adecuadas (art. 152 TCEE). Ahora bien, si la Comisión no ejerce su derecho de propuesta, el Consejo puede interponer ante el Tribunal de Justicia un procedimiento por inactividad o carencia (art. 175 TCEE, abierto también a los Estados miembros y a los particulares afectados).

## G) La responsabilidad política de la Comisión

Dado que los Tratados confían a la Comisión la iniciativa de toda acción normativa, la gestión de las Comunidades y el control del cumplimiento de los Tratados, parece coherente que la Comisión deba dar cuenta de tales responsabilidades a la institución representativa de los pueblos de los Estados miembros, es decir, al Parlamento Europeo. Por ello, los Tratados requieren que la Comisión elabore un informe anual sobre las actividades de las Comunidades (art. 18 del Tratado de Unión de los Ejecutivos), que todos los años se presenta ante el Parlamento Europeo, y se da a la publicidad. Además del debate que acompaña a este informe, los parlamentarios pueden dirigir interpellaciones orales y escritas a la Comisión, en cualquier momento (art. 140 TCEE) y además el Parlamento Europeo puede aprobar una moción de censura y hacer dimitir colectivamente a la Comisión (art. 144 TCEE).

# II. EL CONSEJO

## 1. COMPOSICION Y ORGANIZACION

Es la única institución comunitaria en la que están presentes los intereses de los Estados miembros. El Consejo está formado por representantes de los

<sup>12</sup> LOUIS, J. V.: *Organisations Européennes*, Université Libre de Bruxelles, 7.ª ed., 1982-83 (puesta al día 1.º enero 1985), pág. 65.



Estados miembros y, de forma concreta, se establece que ese representante será miembro del Gobierno.

Del artículo 2.1 del Tratado de Unión de los Ejecutivos se deduce, en primer lugar, que habrá que atenerse al sistema constitucional de cada Estado para saber quiénes son parte del Gobierno de cada Estado y pueden formar parte de pleno derecho del Consejo de las Comunidades.

En segundo lugar, que la composición personal del Consejo es variable según los temas a tratar en el orden del día de cada Consejo; así, habrá Consejos sectoriales, es decir, de agricultura, de industria, de finanzas, etc. Cuando reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores se habla de «Consejo de Asuntos Generales». Una consecuencia de la composición variable en cuanto a las personas que constituyen el Consejo es su falta de homogeneidad y de continuidad, que ha tratado de ser paliada, por un lado, con un órgano auxiliar del Consejo, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que prepara los trabajos del Consejo, y, por otro, dotándolo de una infraestructura administrativa comunitaria propia (mil ochocientos funcionarios), perteneciente a la Secretaría General del Consejo.

La presidencia se ejerce, de forma sucesiva, por cada Estado miembro, durante un período de seis meses según un orden alfabético, que toma en consideración la denominación del Estado en su propia lengua<sup>12</sup>. Este sistema rotatorio semestral en la Presidencia del Consejo se aplica tanto a sus reuniones a nivel de ministros, como de jefes de gobierno o jefes de Estado (Consejo Europeo), como también al órgano auxiliar del Consejo, es decir al COREPER y a todos los grupos de trabajo en la infraestructura del Consejo. De esta forma todas las presidencias en la esfera del Consejo se ejercen por personas de una misma nacionalidad, que aseguran así una cierta coordinación y continuidad en las actividades del Consejo.

Como se ha señalado<sup>13</sup>, la presidencia del Consejo no es honorífica, sino una función política que da al Estado que la ejerce un poder de representación, de dirección de los trabajos del Consejo y de coordinación administrativa. En efecto, el Presidente del Consejo asume la representación de la Comunidad en el exterior: tiene atribuciones en materia de iniciativa, de coordinación y de representación (acreditaciones y firma de acuerdos) frente a terceros países y en relación con la coordinación en las conferencias y organizaciones internacionales. Y también asume una cierta representación de la Comunidad en el interior de la misma, ante las otras instituciones y órganos secundarios

<sup>12</sup> Téngase en cuenta el artículo 11 del Acta de Adhesión de España y Portugal que modifica el artículo 2 del Tratado de Fusión en los términos siguiente: «La presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según el orden siguiente de los Estados miembros:

— durante un primer ciclo de seis años: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido;  
— durante el ciclo siguiente de seis años: Dinamarca, Bélgica, Grecia, Alemania, Francia, España, Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal».

<sup>13</sup> AYRAL, M.: «La Présidence du Conseil», *Revue du Marché Commun*, núm. 187, pág. 163.

(informa al Parlamento Europeo, responde a sus interpellaciones, informa al Comité Económico y Social, etc.) y ante los Estados miembros.

La función de dirección de los trabajos del Consejo se ve posibilitada al asumir todas las presidencias en la esfera del Consejo un mismo Estado miembro, coordinando las convocatorias de las reuniones, fijando el orden del día provisional, y ordenando los debates, además de proponer soluciones de compromiso cuando lo estime conveniente.

Asume también una función administrativa porque de la presidencia del Consejo depende la Secretaría General del Consejo cuya organización y nombramiento del Secretario general decide el propio Consejo. La Secretaría General del Consejo presta asistencia técnica al Consejo, al Comité de Representantes Permanentes y a sus grupos de trabajo y está presente en las sesiones de todos ellos. Sus funcionarios son funcionarios de las Comunidades Europeas, seleccionados según una distribución geográfica equitativa entre los Estados miembros y se someten a la autoridad del Consejo y Secretario General, no pudiendo solicitar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno ni de otras instituciones comunitarias. La Secretaría General se organiza en seis direcciones generales, un servicio jurídico (que entre otras misiones que le son propias, representa al Consejo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los asuntos en los que está implicado) y el gabinete del Secretario General.

## 2. EL ORGANO AUXILIAR DEL CONSEJO: EL COMITE DE REPRESENTANTES PERMANENTES (COREPER)

Sin perjuicio de la asistencia técnica y jurídica que presta la Secretaría General del Consejo, los Tratados confían al Comité de Representantes Permanentes «la misión de preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo los mandatos que éste le confíe» (artículo 4 del Tratado de Unión de los Ejecutivos). Su creación en realidad estaba prevista en el artículo 151 TCEE y 121 TCEEA.

Es fácil comprender que los miembros del Consejo, con sus responsabilidades ministeriales nacionales, en unas cuantas reuniones mensuales no podrían por sí solos tomar decisiones marcadas por la complejidad, tecnicismo, diversidad y abundancia, si la disposición de conjunto por parte del Consejo no hubiera sido preparada previamente (independientemente de que las administraciones nacionales preparen por separado la posición nacional). Precisamente esa tarea de preparar la formación de la voluntad comunitaria y de llevar a una decisión en el seno del Consejo ha sido confiada al Comité de Representantes Permanentes mediante la organización de los contactos previos, profundos y permanentes que facilitasen el conocimiento de los puntos de vista nacionales y abriesen posibilidades de obtener un compromiso y posteriormente una rápida adopción de las normas comunitarias cuya decisión esté atribuida al Consejo.

El COREPER está formado por representantes de los Estados miembros y en concreto por los jefes de la Representación Permanente que cada Estado miembro designe ante las Comunidades Europeas. Una de las singularidades



de las funciones de los Representantes Permanentes es la dualidad de las tareas que desempeñan, derivada de sus responsabilidades como miembro de la representación diplomática de su país ante las C. E. (coordinando in situ las actividades de su administración ante las instituciones comunitarias) y está vinculado a su Estado en tanto que agente nacional, actúa bajo instrucciones de su Gobierno y representa y defiende el interés nacional, pero como miembro de un órgano de naturaleza comunitaria como es el COREPER, busca soluciones, conjuntamente con los otros jefes de representación permanente de los Estados miembros, en las que prime el interés comunitario y, a pesar de conservar su status de agente nacional, desarrolla en el seno del Comité funciones que no son, en modo alguno, las clásicas diplomáticas.

El COREPER divide el contenido del orden del día de sus sesiones en dos partes: de la primera parte (asuntos técnico-jurídicos de importancia menor o más técnica) se ocupan los Representantes Permanentes Adjuntos y se denomina a las reuniones del Comité a este nivel como COREPER I, COREPER Adjuntos o COREPER primera parte; de la segunda parte del orden del día (asuntos políticos o de relaciones exteriores o de gran importancia) se ocupan los Jefes de Representación Permanente y se denomina a estas reuniones como COREPER II o COREPER embajadores o COREPER segunda parte. Jurídicamente hay un solo Comité de Representantes Permanentes pero a efectos organizativos internos su orden del día es dividido y tratado autónomamente por cada una de las dos secciones.

El Comité de Representantes Permanentes, por su parte, se asienta en numerosos grupos de trabajo (permanentes o ad hoc) creados por el propio COREPER o por el Consejo. Estos grupos se encargan de la discusión y preparación técnica de la decisión; están formados por miembros de las Representaciones Permanentes y si fuera necesario por funcionarios de la administración nacional desplazados a tal fin.

La presidencia del COREPER se ejerce por el delegado del Estado miembro cuyo representante en el Consejo ejerza la presidencia, siguiendo la misma rotación en los grupos de trabajo. Como ya se ha señalado las presidencias se ejercen por personas de una misma nacionalidad habitadas a trabajar en equipo en la representación permanente a la que pertenecen. El Presidente tiene competencias en todo lo relacionado con la organización interna de los trabajos del COREPER (convocatoria, orden del día, distribución de asuntos entre las dos partes del COREPER, enviar materias a los grupos de trabajo, etc.), la coordinación de los trabajos preparatorios y de conciliación en discusiones controvertidas.

La Comisión también está invitada a hacerse representar en el COREPER (art. 16.2 del Reglamento interno del Consejo). Por la Comisión suelen estar presentes miembros del gabinete del Secretario General de la Comisión, o directores generales o funcionarios de alto nivel, y excepcionalmente comisarios. A los grupos de trabajo asisten en representación de la Comisión funcionarios de nivel medio. Igualmente la Secretaría General del Consejo presta asistencia técnica y jurídica al COREPER y a los grupos de trabajo asistiendo y levantando acta de sus reuniones.

### 3. EL CONSEJO EUROPEO

Teniendo en cuenta que el art. 21 del Tratado de Unión de los Ejecutivos establece que «cada Gobierno delega en él a uno de sus miembros», el Consejo puede reunirse a nivel de Jefes de Gobierno o Jefes de Estado (si así lo permiten las previsiones constitucionales).

El origen del Congreso Europeo está en las «cumbres» que desde 1961 esporádicamente reunieron a los Presidentes de Gobierno o Jefes de Estado hasta 1973 (hubo un total de siete cumbres en ese período); estas conferencias, sin embargo, tenían como principal preocupación la cooperación política sin interferir en exceso en los asuntos comunitarios propiamente dichos. A partir de 1969 con la conferencia de La Haya, y luego con las posteriores de París (1972) y Copenhague (1973) se inicia la orientación global de los problemas de la integración europea en dichas cumbres y la participación activa de la Comisión. Sin embargo, fue a partir de la cumbre de París de 10 de diciembre de 1974 cuando se estimó necesario institucionalizar estas cumbres y así la declaración de Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en esta conferencia es el documento de «constitución» del Consejo Europeo: «los Jefes de Gobierno han decidido reunirse, acompañados de los Ministros de Asuntos Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario en Consejo de la Comunidad y a título de la cooperación política».

En efecto, a raíz de la «cumbre» de 9/10 de diciembre de 1974 en París, las reuniones que periódicamente cada cuatro meses reúnen a ese alto nivel a los Jefes de Gobierno o Jefes de Estado se denominan Consejo Europeo. El Consejo Europeo (que no tiene nada que ver con el Consejo de Europa, Organización internacional con sede en Estrasburgo de la que forman parte, además de los comunitarios, otros Estados europeos, tiene asignadas las siguientes funciones (según la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de 1983): da a la construcción europea un impulso político general, define las orientaciones que favorecen la construcción europea y establece las líneas directrices de orden político general para las Comunidades europeas y la cooperación política europea; delibera sobre los asuntos que dependen de la Unión Europea en sus diferentes aspectos, velando por su coherencia; abre a la cooperación nuevos sectores de actividad y expresa de forma solemne la postura común en los asuntos de relaciones exteriores<sup>14</sup>.

En consecuencia, el Consejo Europeo reviste una dualidad de funciones y una doble naturaleza: de un lado, es el órgano máximo de la cooperación política de los Estados miembros en ámbitos, por tanto, que están fuera de la competencia de las Comunidades, si bien es cierto que en algunas ocasiones es difícil deslindar las materias que corresponden a la cooperación política y las que entran dentro del ámbito de los Tratados. Por otro, cuando el Consejo Europeo actúa en las materias que afectan a las Comunidades Europeas lo hace a

<sup>14</sup> La Declaración Solemne sobre la Unión Europea fue adoptada en el Consejo Europeo celebrado en Stuttgart el 19 de junio de 1983; ver texto en *Revista de Instituciones Europeas*, 1983-2, págs. 729-741.



título de Consejo en el sentido de los Tratados y entonces se somete a las reglas de los Tratados en lo que concierne a la propuesta de la Comisión, su presencia en las deliberaciones, la consulta al Parlamento Europeo o al Comité Económico y Social, y los procedimientos de votación previstos en los Tratados.

Aunque el Consejo Europeo como Consejo de la Comunidad podría adoptar reglamentos, directivas y decisiones en las condiciones previstas en los Tratados no ha adoptado ningún acto que haya tenido por sí mismo efectos jurídicos. De sus «conclusiones», «declaraciones», y «comunicados» han nacido, sin embargo, nuevas orientaciones generales, decisiones políticas o de principio e importantes consecuencias directas en las decisiones propiamente jurídicas del Consejo (a nivel de «Ministros») de la Comunidad.

Entre sus realizaciones más destacadas están: el compromiso sobre la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal y la composición del mismo, la renegociación con Gran Bretaña, el mandato del informe Tindemans, las condiciones de participación (representación única) de la Comunidad en la Conferencia Norte-Sur, la introducción de la Unidad de Cuenta Europea en el presupuesto de la Comunidad, el relanzamiento de las condiciones de adhesión de España y Portugal y la corrección de los desequilibrios en las cargas presupuestarias, así como la ampliación de los recursos propios mediante un nuevo tipo máximo de movilización del IVA.

#### 4. LA CONFERENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS REUNIDOS EN EL SENO DEL CONSEJO

Conviene distinguir entre el Consejo, como institución comunitaria y sus actos normativos, y la Conferencia de los Estados miembros y sus decisiones. Los Tratados constitutivos confían un conjunto de decisiones en sentido genérico a los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en conferencia intergubernamental. Son casos, pues, en que los Tratados no llaman a decidir a las instituciones comunitarias, sino que expresamente reservan la competencia a los Gobiernos. Como ha señalado J. V. LOUIS<sup>15</sup> en los Tratados hay «una voluntad de llevar esas decisiones fuera del sistema institucional». Por tanto, cuando en esos ámbitos la conferencia de representantes de los Estados miembros toma decisiones o acuerdos, estos representantes de los Gobiernos de los Estados miembros no lo hacen en tanto que Consejo de la Comunidad y no es un acto jurídico de ésta sino que es un acto de naturaleza internacional propio de una colectividad de Estados y donde sus representantes se conciertan y determinan los principios y las modalidades de lo que desean hacer en común<sup>16</sup>. Pero como tales decisiones están en estrecha relación con el orden jurídico de la Comunidad, puesto que son «acuerdos de ejecución de una disposición particular del

<sup>15</sup> LOUIS, J. V.: «Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres», en *Les Nouvelles*, Bruxelles, 1969, parágrafo 1174.

<sup>16</sup> TJCE., Sentencia de 31 de marzo de 1971 (Commission c/ Conseil, 22/70, AETR), Rep. 1971, pág. 288.

Tratado» o de disposiciones del Derecho privado, se preparan y se ejecutan sobre la base de la cooperación de las instituciones comunitarias y de ahí que operativamente se adopten en el marco o en el seno del Consejo. Incluso, a veces, la forma de presentación de estos actos es mixta como «Resolución del Consejo de las Comunidades europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo».

Estos actos de la colectividad de los Estados miembros de la Comunidad se sitúan en el límite entre el Derecho internacional y el Derecho comunitario; tales acuerdos intergubernamentales no pueden sustituir a los actos comunitarios cuya adopción y condiciones (iniciativa de la Comisión, votación, control jurisdiccional...) se prevea por los Tratados, aunque habitualmente tales acuerdos o decisiones se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Como en realidad estos actos revelan que la Comunidad no posee la competencia y, sin embargo, persiguen la realización de los objetivos de los Tratados, hoy se utiliza más el art. 235 TCEE (98 TCECA y 203 TCEEA) para extender y dotar a las instituciones comunitarias de esas competencias.

#### 5. LOS PODERES DEL CONSEJO

Los poderes del Consejo varían en los Tratados CECA, CEE y CEEA. El Consejo dispone de poder de decisión en forma muy amplia en los ámbitos CEE y CEEA; se puede decir que el poder de decisión del Consejo comprende en esos ámbitos, además del poder de decisión político, el poder normativo general de naturaleza legislativa y el poder ejecutivo o reglamentario (aunque también compartido con la Comisión, a la que se atribuyen áreas muy limitadas, como hemos visto). Sin embargo, cuando el Consejo actúa en las materias previstas en el Tratado CECA dispone de muy escasas competencias, contrastando con la preeminencia de la Alta Autoridad o Comisión del Tratado CECA.

El Consejo dispone de poder consultivo en el ámbito del Tratado CECA ya que debe ser consultado por la Comisión en algunas ocasiones en calidad de simple consulta no vinculante y, en otras, requiriendo su «parecer conforme o vinculante». En realidad, como ya se ha señalado, quien toma las decisiones en la CECA, por lo general, es la Comisión.

Como ha señalado FERRARI BRAVO<sup>17</sup>, el iter procedimental está invertido en la CECA: primero se pronuncia el Consejo —con carácter vinculante o no según los casos— y luego adopta el acto la Comisión o Alta Autoridad.

Sin embargo una competencia del Consejo que aparece en los tres Tratados con ligeras variaciones es garantizar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros (art. 145 TCEE, 115 TCEEA y 26 TCECA).

También corresponde al Consejo ejercer en lo esencial la responsabilidad de las relaciones exteriores de la Comunidad y, así, autoriza la apertura de las negociaciones de los acuerdos internacionales, da las instrucciones y manifiesta

<sup>17</sup> FERRARI BRAVO, L.: en *Manuale di Diritto Comunitario* (Pennacchini, B., Monaco, R. y Ferrari Bravo, L.) UTET, Roma, 1983, vol. 1, pág. 146.



el consentimiento de la Comunidad tanto en los acuerdos comerciales como en otros acuerdos internacionales, en los Tratados de adhesión de nuevos Estados miembros y en los acuerdos de asociación (arts. 113, 228, 237 y 238 del TCEE y arts. 201, 205 y 206 del TCEEA).

Haciendo el análisis de conjunto de los poderes del Consejo sobresale cualitativamente el «poder legislativo de la Comunidad» —como lo ha calificado el propio Tribunal de Justicia<sup>18</sup>— que se encomienda al Consejo. Hay que reconocer con P. PESCATORE<sup>19</sup> que el Consejo es «el verdadero legislador de la Comunidad; un legislador, —hay que subrayarlo— de carácter no parlamentario, y cuya base de legitimidad es, desde luego, internacional (la representatividad) y no directamente popular». Y, sin embargo, ese poder legislativo del Consejo tiene una contrapartida en favor de la Comisión: esta institución posee casi en exclusiva el monopolio de la iniciativa legislativa. Estas contradicciones institucionales (que chocan con la distribución de poderes en los sistemas nacionales) han sido cuidadosamente articuladas en los Tratados en el llamado principio de equilibrio institucional o equilibrio de poderes. Sin embargo, no siempre es fácil mantener dicho principio en la práctica, que ofrece más perceptiblemente un desajuste institucional fruto del conflicto o confrontación de intereses comunitarios que defiende la propuesta de la Comisión y de intereses nacionales que representan los miembros en el Consejo.

Ahora bien, si el Consejo encarna adecuadamente, comprensible en este estado histórico de la integración europea, la influencia del control permanente e institucionalizado de los Estados miembros sobre las decisiones políticas y sobre la legislación comunitaria, sin embargo, el Consejo no es una institución con vocación de ejecutivo. Los Tratados le atribuyen poderes ejecutivos y los ejerce, pero carece de las cualidades de un ejecutivo: no es una institución homogénea (cada miembro del Consejo representa a Gobiernos diferentes y varían esas personas según los temas a tratar en cada sesión del Consejo), no tiene permanencia, no tiene iniciativa para ejercer su poder de decisión y de ejecución, no asegura la ejecución en el sentido del cumplimiento de las normas comunitarias y, otra diferencia con los ejecutivos nacionales a los que estamos más acostumbrados, es que el Consejo no asume responsabilidades políticas comunitarias. Ciertamente, sus miembros, en tanto representan a los Gobiernos nacionales, responden políticamente ante los Parlamentos nacionales, pero esa es una responsabilidad política nacional que excluye la responsabilidad comunitaria. El Consejo responde a las interpelaciones de los parlamentarios europeos y debe presentar informes al inicio de su gestión semestral y al término de la misma y se somete a debates generales por cada presidencia, pero no está sometido a la moción de censura que sólo se puede dirigir contra la Comisión, institución con verdadera vocación de ejecutivo.

Sin embargo, el Consejo, a pesar de ser la única institución de la Comunidad que reúne a representantes de los Estados miembros, que no es indepen-

diente de éstos y que es la única institución comunitaria donde se defienden los intereses de los Estados miembros, a pesar de todo ello, no es una conferencia intergubernamental cuyos actos sean Tratados internacionales. Es cierto que hacen valer intereses nacionales pero el resultado de sus deliberaciones es armonizar esos intereses particulares en el superior interés comunitario. Es, pues, una institución comunitaria que después de un proceso complejo de confrontación y pugna de intereses nacionales, define el interés comunitario. La voluntad del Consejo es una voluntad propia, distinta de la de los Estados miembros y es una voluntad que se impone a dichos Estados y contra la voluntad de uno o varios Estados (decisiones por mayoría).

## 6. LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACION

Los procedimientos de votación previstos en los Tratados (sistema CEE y TCEEA) son los siguientes: la mayoría simple, la unanimidad y la mayoría cualificada. La mayoría simple se establece para raras ocasiones en los Tratados (art. 19 y 128 TCEE). La unanimidad se exige como procedimiento de votación para algunas decisiones de especial importancia, por ejemplo en el Tratado CEE en el art. 84 (sobre el régimen de la navegación aérea y marítima), art. 93 (ayudas consideradas compatibles con el Mercado Común), art. 235 (extensión de los poderes de las instituciones), art. 100 (armonización de legislaciones), art. 236 (revisión de los Tratados), art. 237 (adhesión de un nuevo Estado miembro), etc. Cabe señalar, finalmente, que las abstenciones no impiden la adopción de decisiones cuando se requiere la unanimidad (art. 148.3 TCEE y 118.3 TCEEA).

La mayoría cualificada es el procedimiento más generalizado en los Tratados para la formación de la voluntad comunitaria. Los votos de cada Estado tienen la ponderación siguiente, en función de su población, especialmente, y de su importancia económica: Francia, 10; Italia, 10; Reino Unido, 10; República Federal de Alemania, 10; Bélgica, 5; Países Bajos, 5; Grecia, 5; Dinamarca, 3; Irlanda, 3; Luxemburgo, 2. Cuando sea efectiva la adhesión, España contará con ocho votos y Portugal con cinco votos. Sobre la base de esta ponderación, en la Comunidad de doce Estados miembros, se entiende que se obtiene la mayoría cualificada cuando se alcanzan cincuenta y cuatro votos favorables (sobre un total de setenta y seis) de cualesquiera Estados, cuando la decisión a adoptar sea a propuesta de la Comisión (la inmensa mayoría de las decisiones requieren propuesta previa de la Comisión). Por el contrario, en los raros casos en que el Consejo decide sin necesidad de propuesta de la Comisión se requieren cincuenta y cuatro votos también, pero procedentes, al menos, de ocho Estados miembros (es decir, un quorum con, al menos, dos Estados medios o pequeños).

El Consejo, pues, puede adoptar por mayoría cualificada, de cuarenta y cinco votos, la propuesta de la Comisión. Sin embargo, el Consejo no puede modificar la propuesta de la Comisión si no es mediante la unanimidad (art. 149.1 TCEE). Luego, si en el Consejo hay divergencias, es decir, no hay unanimidad

<sup>18</sup> TCEE. Sentencia de 9 de marzo de 1978 (Simenthal, 106/77), Rep. 1978, pág. 644.

<sup>19</sup> PESCATORE, P.: «El ejecutivo comunitario. Justificación del cuatripartismo instituido por los Tratados de París y de Roma», *Derecho de la Integración*, 1977, 25-26, pág. 56.



para enmendar la propuesta de la Comisión, el Consejo no tiene otra opción que adoptarla por mayoría cualificada o rechazarla, es decir, no adoptar decisión alguna en esta materia.

Por tanto, en el sistema de los Tratados, el equilibrio Comisión-Consejo exige un diálogo continuo entre ambas instituciones. Comisión y Consejo no son instituciones paralelas, sino que participan plenamente en el proceso de decisión, que no se concibe sin que las dos instituciones cooperen en el marco de sus competencias (art. 15 del Tratado de Unión de los Ejecutivos que constitucionaliza esa colaboración). En definitiva, al Consejo le es más fácil adoptar la propuesta de la Comisión que modificarla. La Comisión puede modificarla en todo momento para facilitar el logro de la mayoría en el Consejo.

Este bien construido diálogo Comisión-Consejo en los Tratados se ha desvirtuado por dos factores: en primer lugar, por la práctica subsiguiente a los llamados acuerdos o compromiso de Luxemburgo (29/30 de enero de 1966). El otro factor que ha desvirtuado el proceso de decisión ha sido la mecánica de los trabajos en la infraestructura del Consejo.

Por lo que se refiere a esta última causa, hay que tener en cuenta que el Consejo se apoya necesariamente en el Comité de Representantes (COREPER) cuya misión es preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo los mandatos que éste le confíe según el artículo 4 del Tratado de Unión de los Ejecutivos. Es precisamente el COREPER el que se encarga del estudio de la iniciativa de la Comisión, cuyo verdadero interlocutor no es el Consejo sino el COREPER, el cual prepara las decisiones del Consejo.

La importancia de la misión preparatoria de este Comité se comprende fácilmente. Los grupos de trabajo llevan a cabo una labor de estudio detallado y minucioso en relación con todas las repercusiones que la propuesta de la Comisión pueda tener. Su análisis se concentra en determinados aspectos técnicos para los que está especialmente capacitado el grupo en cuestión de forma que una propuesta de la Comisión puede estar siendo simultáneamente estudiada y desglosada por varios grupos de trabajo. El resultado de esa labor pormenorizada en los grupos de trabajo es analizado por el COREPER, ratificando éste los aspectos en los que se haya logrado consenso en ese nivel inferior y entonces el COREPER discutirá y tratará de llegar a un acuerdo sobre el resto de la propuesta de la Comisión. A su vez, cuando el COREPER logra nuevos acuerdos en su seno hasta completar la aceptación (con o sin modificaciones) de la propuesta normativa de la Comisión, entonces se eleva al Consejo en la parte A del orden del día del Consejo que la aprueba sin discusión en su conjunto y automáticamente al inicio de su sesión. Este órgano auxiliar ejerce, de facto, poderes de decisión en un número considerable de cuestiones, a través de los puntos A del orden del día que son íntegramente decididos a nivel de COREPER y aprobados en bloque y automáticamente por el Consejo.

Pero si persisten los desacuerdos o se desea una orientación para proseguir la discusión en el COREPER éste envía al Consejo en la parte B del orden del día de éste, aquellos aspectos de la propuesta o ésta en su conjunto para deliberación en el seno del Consejo. En realidad esa parte B del orden del día del Consejo es el centro de cada sesión del mismo, cuya actividad aparece así des-

brozada por una paciente y minuciosa tarea previa en el Comité de Representantes Permanentes.

Sin embargo, respecto de la parte B del orden del día del Consejo, aunque el COREPER llega a un alto grado de consenso, es el Consejo el que se pronuncia sobre los aspectos políticamente más delicados. Ahora bien, si el consenso es el procedimiento habitual en la infraestructura del Consejo que prepara sus decisiones, sin embargo no puede ser un procedimiento válido para decisiones que deben ser adoptadas en un plazo: por ejemplo, precios de la campaña agraria, el presupuesto, etc. Así pues en importantísimas decisiones como éstas se vuelve al sistema de los Tratados.

## 7. LOS ACUERDOS DE LUXEMBURGO. EVOLUCION ACTUAL

En junio de 1965 se abrió una grave crisis en el seno del Consejo de la Comunidad suscitada por Francia que exigía que las decisiones adoptadas en el período transitorio (por unanimidad) no pudieran ser modificadas posteriormente por mayoría cualificada y, en general, que en las decisiones que revisiesen un interés muy importante para uno o varios Estados miembros debería proseguirse la discusión hasta llegar a un acuerdo unánime aunque fuesen susceptibles de ser adoptadas tales decisiones por mayoría a propuesta de la Comisión. En los acuerdos de Luxemburgo, que cerraron dicha crisis en enero de 1966, se preveía que «cuando intereses muy importantes de uno o varios Estados miembros estén en juego, se esforzarán en un plazo razonable por llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo». En la práctica posterior, el interés muy importante es una alegación ordinaria en el seno del Consejo y, por tanto, la búsqueda del consenso hace inusual el sistema mayoritario, especialmente cuando la decisión no está pendiente de plazo.

Desde hace ya muchos años y, especialmente, a partir de 1974, en la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno reunida en París, se viene reconociendo que esa invocación de intereses muy importantes de uno o varios Estados, además de ser abusiva en la práctica e irregular en sus aspectos jurídicos, entorpecía y bloqueaba el proceso de decisión en la Comunidad, que desde 1973 estaba formada ya por nueve Estados por lo que «acordaban renunciar a la práctica que consiste en subordinar la decisión sobre toda cuestión al consentimiento unánime de los Estados miembros, cualquiera que pudiera ser su posición respectiva en relación a las conclusiones adoptadas en Luxemburgo el 29 de enero de 1966».

Sin embargo, esta renuncia no ha sido tan habitual como cabía esperar si bien los efectos del compromiso de Luxemburgo se han paliado durante algunas presidencias que han requerido de los Estados un pronunciamiento previo a la preparación de la decisión sobre cuáles de las propuestas pendientes de discusión constituía un interés muy importante. En otras ocasiones, desde el mismo Consejo Europeo se han hecho llamadas a un uso mayor de la abstención para impedir el veto sobre decisiones del Consejo.



De nuevo, en la citada Declaración Solemne sobre la Unión Europea de 19 de junio de 1983, en su párrafo 2.2.2., el Consejo Europeo declaró que «la aplicación de los procesos de decisión previstos en los Tratados de París y Roma reviste esencial importancia para mejorar la capacidad de decisión de las Comunidades Europeas», lo que constituye una llamada a la vuelta al sistema de votaciones de los Tratados; sin embargo, en las declaraciones anexas a la Declaración se pueden observar de nuevo divergencias entre los Estados miembros. Por un lado, Bélgica, República Federal de Alemania, Luxemburgo, Italia y Países Bajos estiman que, sin más, se recurra a la votación cuando los Tratados así lo prevean. Muy próxima a esta posición es la de Francia (que abandona así su antigua exigencia) e Irlanda que también consideran necesario recurrir a las votaciones previstas en los Tratados, aunque la votación se aplazaría cuando por escrito un Estado alegue un interés nacional esencial en relación directa con el tema en cuestión. Se entiende que, después de un plazo razonable, se pondría a votación si no hubiera consenso.

Por otro lado, Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia entienden que, aun aceptando el párrafo 2.2.2. de la Declaración, cuando intereses muy importantes, vitales y esenciales estén en juego la discusión de un tema deberá continuarse hasta que se obtenga una decisión unánime. El efecto en este caso es el derecho de cualquier Estado a bloquear sine die la decisión en cuestión. Obsérvese cómo ahora son estos tres Estados los que se aferran a los compromisos de Luxemburgo, si bien es cierto que en algunas situaciones límites de evocación de intereses vitales la mayoría de Estados ha impuesto la vuelta a los Tratados.

### III. EL PARLAMENTO EUROPEO

#### 1. COMPOSICIÓN

El Parlamento Europeo es la Asamblea de los representantes de los pueblos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas elegidos mediante sufragio universal directo. Su denominación en los Tratados es la de «Asamblea», pero decidió por Resolución de 30 de marzo de 1962 autodenominarse «Parlamento Europeo», denominación con la que se le conoce habitualmente y que utiliza en sus documentos oficiales. Sin embargo, los textos normativos del Consejo conservan la denominación formal de los Tratados (Asamblea).

El número de diputados del Parlamento Europeo a partir de 1986 será de quinientos dieciocho que se distribuyen entre los doce Estados miembros de la siguiente forma (art. 21.2 TCECA, 138.2 TCEE y 108.2 TCEEA): República Federal de Alemania, 81; Francia, 81; Reino Unido, 81; Italia, 81; Países Bajos, 25; Bélgica, 24; Grecia, 24; Dinamarca, 16; Irlanda, 15; Luxemburgo, 6. A España le corresponderán 60 diputados y a Portugal, 24.

Este reparto tiene en cuenta una proporcionalidad no rigurosa con la población de cada Estado, pero también trata de asegurar una representación de cada Estado. En realidad, el art. 137 del Tratado CEE señala que la Asamblea

está compuesta de representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad por lo que se «reconoce la realidad de una Europa cuya división en Estados constituye el dato histórico más inmediato<sup>20</sup>». También se ha procurado asegurar a los Estados medios y pequeños una representación de las diversas tendencias políticas, incluidas las minorías políticas, y a los Estados «grandes», además, una representación de sus regiones.

#### 2. REGIMEN JURIDICO

Desde 1952 a 1979 los diputados del Parlamento Europeo fueron designados en el seno de los Parlamentos nacionales, de forma que su representación era de segundo grado. Pero los Tratados fundacionales de las tres Comunidades preveían (arts. 21.3 TCECA, 138.3 TCEE y 108.3 TCEEA) su propia evolución, y en efecto, el Consejo firmaba el 20 de septiembre de 1976 una Decisión y un Acta relativa a la elección de los representantes de la Asamblea mediante sufragio universal directo<sup>21</sup>.

La Decisión significaba que dicha elección es, jurídicamente, el cumplimiento de un compromiso que ya se contenía en los Tratados. No hubo, pues, revisión sino un desarrollo normativo previsto en el marco de un proceso dinámico y gradual, si bien la Decisión es sui generis y no se enmarca en la tipología del art. 189.4 del Tratado CEE, ya que la entrada en vigor de la misma se hacía depender de su refrendo por cada uno de los Estados miembros conforme a sus reglas constitucionales respectivas. El Acta, que contiene todas las disposiciones de fondo, es un Acuerdo internacional sujeto a la prestación del consentimiento por cada Estado que, además de ejecutar las previsiones de los Tratados fundacionales, modifica algunas disposiciones de los mismos y como tal Tratado se integra con el resto de Tratados que han modificado o completado los fundacionales y, por tanto, queda sujeto a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades.

Con fundamento en dicha Decisión y Acta se celebraron las primeras elecciones mediante sufragio universal directo en junio de 1979 y las segundas elecciones en junio de 1984. A pesar de que los artículos citados de los tres Tratados señalaban que esa elección sería «según un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros» no hubo acuerdo en el Consejo en torno a dicho procedimiento uniforme, excluyéndose, por tanto, del Acta el régimen electoral, que aún está pendiente de la decisión unánime del Consejo. Así pues, las primeras y segundas elecciones se desarrollaron en cada Estado según sus disposiciones nacionales adoptadas expresamente para tales elecciones europeas. Por ello, el modo de escrutinio mayoritario o proporcional, las circunscripciones electorales provinciales, regionales o nacionales, las condiciones del

<sup>20</sup> VERGES, J.: en *Le Droit de la Communauté Economique Européenne* (bajo la dirección de J. Megret y otros), Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1979, vol. 9, pág. 13.

<sup>21</sup> Vid. texto de la Decisión y del Acta en *Revista de Instituciones Europeas* 1976-3, pág. 889 y ss.



derecho de voto, etc., son por el momento objeto de la competencia discrecional de los Estados miembros.

Hasta ahora, el sistema de escrutinio adoptado como común denominador ha sido el proporcional con algunas variantes (salvo en Gran Bretaña que mantuvo su sistema mayoritario uninominal, si bien Irlanda del Norte siguió un reparto proporcional de los escaños).

El primer Parlamento Europeo elegido mediante sufragio universal cumplió el encargo de elaborar el proyecto de procedimiento electoral uniforme en su Resolución de 10 de marzo de 1982<sup>22</sup>, si bien el Consejo aún no se ha puesto de acuerdo en recomendar su adopción (sería también un instrumento complejo, una Decisión y un Acta) a los Estados miembros según sus reglas constitucionales respectivas (los principales obstáculos proceden de Gran Bretaña). Pues bien, en dicho proyecto, el Parlamento Europeo propone el sistema proporcional según el método d'Hondt para la distribución de los escaños entre los grupos políticos de cada Estado miembro, la división de éstos en circunscripciones plurinominales, la posibilidad del voto preferencial dentro de una lista, el derecho de voto de los ciudadanos de los Estados miembros cualquiera que sea su residencia dentro de la Comunidad, la posibilidad de ser candidato y elegido en cualquier Estado miembro (con una residencia mínima de cinco años), etc.

### 3. ORGANIZACION INTERNA

#### A) El status de miembro del Parlamento Europeo

La calidad de diputado al Parlamento Europeo es compatible con la de miembro del Parlamento de un Estado miembro (artículo 5 del Acta). Por tanto, la acumulación de mandatos es tan sólo facultativa y las legislaciones nacionales no pueden prohibir o exigir la vinculación del diputado a ambos Parlamentos. En las dos legislaturas habidas hasta ahora sólo una minoría acumula el doble mandato.

Los miembros del PE están sujetos a incompatibilidades (no inelegibilidades) de diverso origen normativo. El Acta, en su artículo 6, establece los supuestos de responsabilidades comunitarias que no se pueden simultanear: miembro del Gobierno de un Estado miembro (porque pueden ser miembros del Consejo), miembro de la Comisión, juez, abogado general, miembro del Tribunal de Cuentas, del Comité Consultivo de la CECA, del Comité Económico y Social, o de comités u organismos creados por los Tratados o en aplicación de los mismos, miembros del Consejo de Administración, del comité de dirección o empleados del Banco Europeo de Inversiones y funcionario o agente en activo de las instituciones o de sus organismos especializados.

Pero además, el art. 6 del Acta permite a los Estados miembros fijar otras

<sup>22</sup> DOCE, n.º C 87 de 5 de abril de 1982, pág. 61.

incompatibilidades aplicables a los diputados al PE en el plano nacional en tanto no se apruebe una norma electoral uniforme por el Consejo y se someta a la ratificación de cada Estado (en el proyecto de procedimiento electoral uniforme se mantiene la facultad de los Estados miembros de añadir incompatibilidades de alcance nacional específicas o por remisión a las leyes electorales generales).

#### B) Los grupos parlamentarios

El Reglamento interno del Parlamento Europeo, adoptado por Resolución de 25 de marzo de 1981<sup>23</sup>, establece que los diputados se agrupan por ideologías o afinidades políticas (y no por su nacionalidad). Los grupos parlamentarios constituidos en el Parlamento Europeo son los siguientes: socialistas, partido popular europeo (demócratas cristianos), demócratas europeos (conservadores), comunistas, liberales y democráticos, unión de demócratas europeos (neogaullistas franceses), arco iris (nacionalistas, ecologistas, radicales), derechas europeas (extrema derecha) y no inscritos.

Para constituir un grupo parlamentario se requieren diferentes números mínimos de diputados dependiendo de su diversidad nacional. Así bastan diez diputados cuando pertenecen a tres o más Estados. Ese umbral mínimo es lo suficientemente bajo, dado el número total de parlamentarios, para permitir a las formaciones minoritarias tener su propio grupo y atemperar así el obstáculo de algunas legislaciones nacionales que ya les hicieron superar un porcentaje mínimo de votos para obtener su escaño. Sin embargo, el número para constituir grupo se eleva a quince cuando el grupo se constituye con diputados de dos Estados miembros y si el grupo se forma con diputados de un solo Estado el número mínimo exigido es de veintiún diputados. El Reglamento del PE penaliza, pues, la formación de grupos «nacionales» y, por el contrario, facilita los grupos «europeos». Y los diputados que no deseen adherirse a un grupo no precisan, como es obvio, de un número mínimo para estar en el «grupo» de no inscritos.

#### C) La organización de los trabajos parlamentarios

La existencia de los grupos tiene su importancia a efectos de la formación de las comisiones parlamentarias y de la Mesa (y Mesa ampliada) del Parlamento. Son a su vez el resultado de las coaliciones electorales y de la formación reciente de partidos políticos a nivel europeo (como el Partido Popular Europeo, —demócrata cristiano—, o la Unión de Partidos Socialistas), si bien hay que decir que por ahora estos partidos políticos europeos son aún construcciones artificiales.

El Parlamento Europeo elige a su propio presidente. La Mesa del PE está

<sup>23</sup> DOCE, n.º C 90 de 21 de abril de 1981, págs. 48-86.



formada por el Presidente, doce vicepresidentes y cinco cuestores (sin voto). Los cinco cuestores están encargados de las tareas administrativas y financieras que afectan directamente a los diputados. Los miembros de la Mesa son elegidos, por un período de dos años y medio, mediante votación secreta y es tradición tener en cuenta una representación proporcional de los grupos políticos y de los Estados miembros. Le corresponde a la Mesa regular las cuestiones financieras y de organización que afectan a los diputados, así como a los funcionarios y otros agentes del PE.

Cuando la Mesa se reúne con los presidentes de los grupos políticos se denomina «Mesa ampliada» (*Bureau élargi*). Le corresponde tratar las cuestiones que se refieren a la organización interna del Parlamento (por ejemplo, el orden del día) y a las relaciones con otras instituciones comunitarias y organizaciones extracomunitarias.

Según el art. 139 TCEE (22 TCECA y 109 TCEEA) tiene una sesión anual (por tanto, la legislatura se divide en cinco sesiones anuales). Las sesiones se inician al segundo martes de marzo de cada año y se denomina período de sesión a la reunión que tiene lugar cada mes (de tres a cinco días). Y además puede ser convocado en sesión extraordinaria (art. 9.5.º del Reglamento).

El Parlamento Europeo desarrolla sus trabajos en sesión plenaria y en comisiones parlamentarias. El PE puede crear comisiones parlamentarias permanentes o temporales, generales o especiales y comisiones de investigación. El número de miembros de las dieciocho comisiones existentes oscila entre 25 y 45, más sus correspondientes suplentes.

Hay que señalar que la Comisión de las Comunidades Europeas tiene derecho a asistir, y es costumbre que asista, a los Plenos y estaría obligada a ello si tuviera que responder a interpelaciones parlamentarias (al igual que el Consejo). Dependiendo del tema o temas a debatir estarán unos u otros comisarios o el Presidente de la Comisión. A las comisiones parlamentarias también asisten altos funcionarios de la Comisión o los propios comisarios. La razón de la presencia de la Comisión en los trabajos parlamentarios estriba en su derecho de iniciativa normativa: de un lado, porque recoge sugerencias del PE y, de otro, porque en tanto no decida el Consejo sólo la Comisión puede modificar su propuesta y tener en cuenta el dictamen del PE.

Finalmente cabe señalar que el Reglamento del PE se muestra sensible a las cuestiones de actualidad o de urgencia y a tal fin puede abrirse un debate mediante petición por escrito de un grupo político o de 21 diputados y acompañado del proyecto de Resolución. En realidad, este procedimiento es ya habitual en todos los períodos de sesión y se utiliza para descargar el abultado orden del día ordinario. Igualmente se prevé un procedimiento escrito que permite a cualquier diputado —individualmente— presentar una propuesta de resolución para ser inscrita en un registro que queda abierto a la firma de los diputados; si recoge, en un período de dos meses, la mitad de las firmas de los diputados se considera adoptada (art. 49 del Reglamento).

El sistema de votaciones previsto con carácter general en los Tratados es el de mayoría absoluta de los sufragios expresados. Sin embargo, para cuestiones específicas los Tratados o el Reglamento interno pueden exigir otras mayorías.

#### 4. SEDE Y LUGARES DE TRABAJO DEL PE

Los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en su decisión anexa a los Tratados de 8 de abril de 1965 no se pusieron de acuerdo sobre la sede del Parlamento Europeo y únicamente decidieron (art. 4) que «la Secretaría General de la Asamblea y sus servicios permanecerán instalados en Luxemburgo». Y así hasta 1981 las sesiones plenarios se tenían en Luxemburgo y Estrasburgo, y las reuniones de comisiones en Bruselas. Pero por Resolución de 7 de julio de 1981 el PE decidió reorganizar las sedes de sus trabajos: las sesiones plenarios serían sólo en Estrasburgo manteniéndose los otros lugares.

Dicha resolución fue objeto de un procedimiento de anulación ante el Tribunal de Justicia por parte de Luxemburgo fundado en la incompetencia del PE para fijar su sede (la decisión de la capitalidad de las instituciones, pendiente aún, corresponde a la colectividad de Estados miembros). El Tribunal de Justicia declaró competente al PE para adoptar las medidas adecuadas que garanticen su buen funcionamiento y el desarrollo de su procedimiento y decidir su propia organización interna dado que la Resolución respetaba lo explicitado en la Decisión intergubernamental sobre la sede de la Secretaría y los servicios técnicos de la Asamblea<sup>24</sup>.

Con posterioridad, el PE en una Resolución adoptada mediante procedimiento escrito, de 20 de mayo de 1983<sup>25</sup>, procedió a un reparto del personal de la Secretaría General entre Estrasburgo y Bruselas. El Gran Ducado demandó, de nuevo, al PE ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad. Esta jurisdicción declaró nula dicha Resolución porque, aunque el Parlamento podía tener la infraestructura indispensable en Bruselas y Estrasburgo para asegurar el desarrollo de las comisiones parlamentarias y los plenos, respectivamente, sin embargo, la transferencia de hecho o de Derecho de la Secretaría, ubicada en Luxemburgo, constituía una violación del mencionado artículo 4 de la Decisión de 8 de abril de 1965<sup>26</sup>.

#### 5. LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO. SU EVOLUCION

Una de las características más sobresalientes del Parlamento Europeo es su capacidad de evolución, de desarrollo de sus virtualidades. Esa vocación para extender de facto o de iure sus competencias ha dado pruebas de firmeza y tenacidad en su empeño de reforzar el sistema institucional y de impulsar el proceso de unidad europea. Así, la Asamblea de la CEE tenía únicamente el poder de control (art. 20), pero las Asambleas que se preveían en los Tratados CEE y CEEA nacían con un poder de deliberación y de control (art. 137 y 107, respectivamente), poderes que se extendían a la Asamblea única que las fusio-

<sup>24</sup> TJCE, Sentencia de 10 de febrero de 1983 (*Grand Duché de Luxembourg c/. Parlement Européen*, 230/81), Rep. 1983-2, pág. 255 y ss.

<sup>25</sup> DOCE, n.º C 161 de 20 de junio de 1983, pág. 155.

<sup>26</sup> TJCE, Sentencia de 10 de abril de 1984 (no publicada aún en el Rep.).



naba. El cambio de denominación no ha sido ajeno a esa permanente reinvención de encarnar una institución parlamentaria.

Pero ese Parlamento Europeo se resistía a ser confinado a tareas consultivas y de control y se empeñó en lograr algún poder de decisión; y así los Tratados que modificaron ciertas disposiciones presupuestarias, de 22 de abril de 1970<sup>27</sup> y de 22 de julio de 1975<sup>28</sup> daban nuevos y espectaculares poderes en relación con la adopción del presupuesto.

Además, ha ido consolidando una práctica parlamentaria de control político (las interpelaciones) que ya no pueden evitar ni el Consejo ni los Estados miembros en el seno de la cooperación política. El Parlamento Europeo no sólo ha ejercido con plenitud sus competencias, por ejemplo, en materia de consultas exigidas por los Tratados, sino que ha logrado que la Comisión y el Consejo se persuadan de que prácticamente todos sus actos normativos deben contar con su dictamen y que apartarse del mismo genera la conveniencia de su justificación y en ciertos casos un bloqueo temporal del acto del Consejo mediante el procedimiento de concertación.

Como muestra actual de su insatisfacción institucional el Parlamento reclama un poder legislativo general y efectivo que aparece plasmado en su audaz y brillante iniciativa del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea.

Los poderes del PE, que pasamos a examinar, son los siguientes: poderes de consulta y deliberación, poderes de control político y poderes presupuestarios.

#### A) Poderes de consulta y de deliberación

Puede decirse que mediante sus atribuciones en materia consultiva, el PE participa en la función normativa de las Comunidades europeas. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en las Sentencias de los Asuntos Roquette y Maizena «la consulta es el medio que permite al Parlamento participar de forma efectiva en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado. Es el reflejo a nivel de la Comunidad, aunque limitado, de un principio fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa»<sup>29</sup>.

Los Tratados fundacionales establecen que el Consejo o la Comisión antes de adoptar determinadas decisiones deben solicitar y conocer el dictamen del Parlamento Europeo: es el llamado dictamen preceptivo requerido para casos concretos en los Tratados y en actos adoptados para su aplicación. Así, se prevé el dictamen en ciertas decisiones relacionadas con la agricultura, derecho de establecimiento, libre prestación de servicios, transportes, libre competencia,

armonización de legislaciones, Fondo Social Europeo, conclusión de ciertos Acuerdos internacionales, adaptaciones y revisiones de los Tratados constitutivos, protección sanitaria contra radiaciones ionizantes, adaptación de los controles de seguridad, régimen de propiedad de materiales fisibles, libre acceso a los empleos en el ámbito nuclear, régimen de seguros contra riesgos atómicos, etc. Sin embargo en la práctica, el PE ha logrado que ambas instituciones decisorias soliciten el informe previo del PE para casi todas las decisiones comunitarias: es el dictamen o consulta facultativa.

Hay que tener en cuenta que si el Consejo (o la Comisión) no solicitasen o no esperasen a que el PE emita su dictamen, cuando éste es preceptivamente exigido por los Tratados, esa decisión del Consejo o de la Comisión puede ser objeto de impugnación ante el Tribunal de Justicia mediante un procedimiento de anulación fundado en la violación de formas sustanciales (art. 33 TCECA, 173 TCEE y 146 TCEEA). Así, aparte de algunas decisiones anuladas a la Alta Autoridad de la CECA (hoy Comisión) por no consultar a la Asamblea, el Tribunal ha anulado un Reglamento del Consejo en los asuntos citados Roquette y Maizena (en los que el PE hizo uso de su derecho de intervención) debido, entre otras alegaciones, a que el Consejo no esperó al dictamen del PE pues era preceptivo conocerlo para adoptar el reglamento. Para el Tribunal el derecho de consulta no queda satisfecho por la simple petición de dictamen sino que su respeto implica que el PE exprese su opinión.

Conviene subrayar que el dictamen no es vinculante (excepto para la revisión del Tratado CECA, art. 95) para la institución que lo solicitó, pues el PE no goza de un poder de colegislación, aunque ésta sea su pública aspiración. A pesar de ello, el PE ha pedido formalmente a la Comisión y trata de influir para que ésta modifique sus propuestas acogiendo las enmiendas o sugerencias del dictamen del PE; si no accediera la Comisión o en el caso de que el Consejo no haya seguido el dictamen del PE, éste estima que la Comisión o el Consejo, según los casos, informará de las razones por las que no han tenido en cuenta su dictamen (Resolución del PE sobre el derecho de iniciativa y el rol del Parlamento Europeo en el proceso legislativo de la Comunidad de 5 de julio de 1981<sup>30</sup> y art. 39 del Reglamento interno del PE).

La participación del Parlamento Europeo a título consultivo se ha visto ampliada por la declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 4 de marzo de 1975 sobre el procedimiento de concertación<sup>31</sup>. Este es susceptible de ser aplicado a los actos comunitarios de alcance general que tengan implicaciones financieras y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes. Su objetivo es buscar, en un plazo no superior a tres meses, un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, con la participación de la Comisión. Ese acuerdo se somete de nuevo al voto del PE y el Consejo decide definitivamente. Entre las reformas institucionales en estudio figura la mejora y extensión del procedimiento de concertación a otros actos comunitarios ya que hay una cierta insatisfacción por la limitación *ratione materiae* de los actos

<sup>27</sup> DOCE, n.º L 2 de 2 de enero de 1971.

<sup>28</sup> DOCE, n.º L 359 de 31 de diciembre de 1977.

<sup>29</sup> TJCE, Sentencias de 29 de octubre de 1980, (Roquette et frères c/ Conseil, 138/79 y Maizena c/ Conseil, 139/79), Rep. 1980-7, págs. 3360 y 3424.

<sup>30</sup> DOCE, n.º C 234 de 14 de septiembre de 1981, págs. 64-66.

<sup>31</sup> DOCE, n.º C 89 de 22 de abril de 1975, pág. 1.



normativos a los que se aplica. Este procedimiento de concertación se inscribe en el llamado «triálogo» institucional.

Además de las resoluciones sobre dictámenes y consultas en las que el PE se pronuncia a solicitud del Consejo o de la Comisión para los actos adoptados en el marco de los Tratados, el PE es competente para deliberar y pronunciarse por propia iniciativa sobre cuestiones que entren en el marco de las actividades de la Comunidad. Esto significa que el PE no se limita a expresar una opinión sobre una materia delimitada y en el momento elegido por la Comisión o el Consejo, sino que puede a iniciativa de cualquier diputado o de una comisión parlamentaria discutir y expresar su opinión mediante una resolución. Puede decirse, pues, que si sus competencias consultivas (preceptivas o facultativas) las ejerce en el estricto ámbito de los Tratados y con dependencia de las instituciones decisorias, en cambio sus competencias como órgano de deliberación las ejerce discrecionalmente y con carácter general, incluso en ámbitos que no son de la estricta competencia de la Comunidad.

#### B) Poderes de control político. La moción de censura

El Parlamento Europeo ejerce el control político en las Comunidades Europeas mediante las interpelaciones, la discusión del informe general de la Comisión y la moción de censura a la Comisión.

Las interpelaciones (orales, con o sin debate, y escritas) pueden dirigirse a la Comisión, al Consejo o a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política. En realidad, sobre la base de los Tratados, el control político y, en concreto, las interpelaciones, se centran exclusivamente en la actividad de la Comisión. Pero el Consejo ha aceptado contestar a las interpelaciones de los parlamentarios; igualmente en la medida en que se han consolidado los diversos procedimientos de cooperación política los parlamentarios han recabado de los «Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política» la aceptación de sus preguntas.

Además, los Tratados han previsto (art. 24 TCECA, 143 TCEE y 113 TCEEA) que la Comisión presente al Parlamento Europeo, anualmente, un informe general sobre las actividades de las Comunidades Europeas. El informe es estudiado en sus diferentes partes por las comisiones parlamentarias y da lugar en sesión plenaria a un debate sobre el mismo. El período informado es el del año natural, se presenta en la apertura oficial del PE en cada sesión (el segundo martes de marzo) y se distribuye entre los parlamentarios un mes antes. Por otro lado, el PE tiene conocimiento oficial detallado de sectores concretos de la política comunitaria mediante informes ampliados que le presenta la Comisión. Así se prevé en el art. 122 del Tratado CEE la presentación de un informe sobre «la evolución social de la Comunidad» y otros informes no previstos en los Tratados se elaboran también anualmente sobre la agricultura, la política de competencia, etc.

El tercer medio de control político es la moción de censura que se puede plantear por un grupo político o una décima parte de los diputados; se dirige

únicamente contra la Comisión de las Comunidades a fin de exigir responsabilidad política por su gestión. Requiere un procedimiento de votación muy riguroso que hace de la moción de censura un instrumento de muy difícil éxito: precisa una doble mayoría de dos tercios de los votos expresados y la mayoría absoluta de los miembros que componen el Parlamento Europeo. Si la moción lograra su aprobación, los miembros de la Comisión tendrían que dimitir colectivamente, si bien proseguirán despachando los asuntos corrientes hasta su reemplazo por una nueva Comisión (art. 24 TCECA, 144 TCEE, 114 TCEEA y art. 30 del Reglamento del PE).

En realidad, en las actuales circunstancias la moción de censura es sobre todo una amenaza que pende simbólicamente sobre la Comisión. El PE se siente con escasa fuerza moral para manejar la moción de censura por varias circunstancias: 1) porque hasta ahora no ha controlado el nombramiento y programa de la Comisión entrante (en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de 19 de junio de 1983 se introduce una figura próxima a la investidura); 2) porque la Comisión ha tratado siempre de buscar el apoyo del PE a su labor y ambos han sido más aliados que oponentes; y 3) porque la búsqueda del consenso o la unanimidad en el Consejo ha deteriorado el equilibrio institucional sin que se pueda responsabilizar a la Comisión del estancamiento del proceso decisorio.

#### C) Poderes presupuestarios

Dado que desde 1975 se preveía que el presupuesto de las CE se financiaría íntegramente con recursos propios (procedentes del arancel exterior común, de los aranceles sobre los productos agrarios de terceros países y de un porcentaje no superior al 1 por 100 del impuesto al valor añadido), se consideró entonces necesaria la participación eficaz del PE en el proceso de decisión del presupuesto de las CE.

El Consejo aprueba en primera lectura el proyecto de presupuesto (que elabora la Comisión) y lo somete al Parlamento Europeo. El Parlamento puede adoptar la decisión de rechazar globalmente el presupuesto, bloqueando al Consejo y obligando a la Comisión a iniciar de nuevo el itinerario presupuestario (así ocurrió respecto a los presupuestos de 1980 y 1985). Esa enmienda a la totalidad debe reunir una mayoría de dos tercios de los sufragios expresados y la mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Si el Parlamento no rechaza el presupuesto, entra en su discusión y sus poderes varían según la naturaleza de los gastos.

El Parlamento, por mayoría de los votos emitidos, puede proponer al Consejo modificaciones al proyecto respecto de los gastos que resulten obligatoriamente del Tratado de los actos adoptados en virtud de éste (así, la gran mayoría de los gastos de la política agraria común).

Sin embargo, el Parlamento, por mayoría de los miembros que lo componen puede enmendar el proyecto de presupuesto aprobado por el Consejo respecto de los gastos no obligatorios (política regional, política industrial, políti-



ca de investigación, etc.). Pero al proponer modificaciones o introducir enmiendas el Parlamento no puede incrementar los gastos ilimitadamente, sino que habrá de tener en cuenta un tipo máximo de aumento que fija anualmente la Comisión.

El Parlamento remite el proyecto al Consejo que en segunda lectura, puede aceptar o rechazar las propuestas de modificación (GO) por mayoría cualificada, pero si no acepta sus enmiendas (GNO) en el plazo de quince días y las modifica por mayoría cualificada, entonces el proyecto de presupuesto vuelve al Parlamento, que dispone de otros quince días en su segunda lectura, para consolidar sus enmiendas mediante una mayoría de 3/5 de los votos emitidos y mayoría absoluta de los miembros que lo componen. De esta forma, el Parlamento Europeo puede ejercer un verdadero poder de decisión sobre esa parte de los gastos del presupuesto.

## 6. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA UNIÓN EUROPEA

A la vista de los poderes del PE hay que reconocer que éste no tiene aún un peso efectivo de carácter general en el proceso de decisión de las CE ni es predecible a corto o medio plazo que asuma nuevos poderes en el conjunto del proceso normativo. Sus poderes presupuestarios seguirán siendo el núcleo, importante y parcial, de su poder de decisión. Como se ha señalado «las competencias limitadas atribuidas por los Tratados al Parlamento Europeo no le han permitido plenamente expresar la legitimidad democrática de la que es portador. Sus principales competencias directas y autónomas se expresan de manera negativa, destructiva: moción de censura y rechazo del presupuesto»<sup>32</sup>.

Ahora bien, apenas cabe duda de que la moción de censura, el rechazo del presupuesto y las enmiendas a los gastos no obligatorios tampoco serán el techo de la acción parlamentaria.

Contemplado con una cierta perspectiva, cabe afirmar que el PE, desde su elección mediante sufragio universal directo, se ha revestido de una legitimidad incuestionable como representante de los pueblos de los Estados miembros que le ha impulsado a reivindicar nuevos poderes en el ejercicio de sus funciones democráticas. Así, viene reclamando su participación eficaz y general en el proceso legislativo, en todo el proceso legislativo de la Comunidad. A ello ha contribuido el hecho de que el PE ha sido especialmente sensible al deterioro institucional y a la regresión nacionalista sufrida por las Comunidades europeas en la última década.

Para hacer frente a las corrientes de desintegración el primer Parlamento elegido mediante sufragio universal directo elaboró y ha propuesto a los gobiernos de los Estados miembros la aprobación de un Proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea, aprobado mediante la Resolución de 14 de fe-

<sup>32</sup> QUINTIN, Y.: «Elements de réflexion pour un bilan des cinq premières années du Parlement européen élu au suffrage universel direct», *Revue du Marché Commun*, núm. 275, 1984, pág. 97.

brero de 1984<sup>33</sup> que representa un cambio cualitativo en el proceso gradual de la integración europea. La elaboración de este Proyecto de Tratado ha culminado en un largo período de reflexión y debate sobre la reforma institucional que polariza hoy la atención de las Comunidades europeas y ha constituido al PE en el eje del relanzamiento de la Unión Europea y en un activo protagonista que ha dado un nuevo impulso a la política comunitaria de los últimos años.

En el contexto de dicho Proyecto de Tratado, el PE eleva a norma «constitucional» su pretensión de investidura de la Comisión (art. 16) y como representante de los pueblos recibirá las peticiones que le sean dirigidas por los ciudadanos de la Unión. Pero el poder de mayor relieve que podría adquirir por este proyecto es constituirse en «autoridad legislativa» (art. 36): «el Parlamento y el Consejo de la Unión ejercerán conjuntamente el poder legislativo con la participación activa de la Comisión». Además de atribuirse un derecho de iniciativa legislativa, el PE aprobará en el plazo de seis meses, todos los proyectos de leyes, con posibilidad de enmendarlos y que serían objeto de una posterior aprobación por el Consejo por mayoría absoluta (sin enmendarlo) o rechazarlo por unanimidad. Asimismo, se prevé un procedimiento de concertación generalizado a todas las leyes de la Unión para determinados casos en los que no hay acuerdo entre el PE y el Consejo.

Si este Proyecto de Tratado llegara algún día a entrar en vigor, el PE habría dado el paso definitivo para su consolidación como institución legislativa y parlamentaria. Pero con un cierto realismo el Proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea tiene un porvenir difícil: los Gobiernos tendrían que pedir a los Parlamentos nacionales que autoricen un Tratado que ellos no han negociado y que les sustrae el monopolio del poder legislativo del Consejo.

Su porvenir posiblemente esté en servir de base a otro «Tratado sobre la Unión Europea negociado y acordado» entre el PE y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

## IV. LOS ORGANOS AUXILIARES

Los órganos auxiliares más importantes de las Comunidades Europeas son el Comité Consultivo de la CECA, el Comité Económico y Social y el Tribunal de Cuentas.

### 1. EL COMITÉ CONSULTIVO DE LA CECA

El Comité Consultivo de la CECA es un organismo de representación socio-económica que agrupa a productores, trabajadores, consumidores y comer-

<sup>33</sup> DOCE, n.º C 77 de 19 de marzo de 1984 y también en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, 1984-1, págs. 351-377.



cientes. Esta designación de las categorías económicas y sociales no es ejemplificativa, sino exhaustiva, de modo que sólo estas categorías están representadas en el Comité Consultivo (art. 18 TCECA). No se da la posibilidad de representación de intereses generales y por ello es más corporativista y menos representativo que el Comité Económico y Social en los ámbitos CEE y EURATOM.

Son nombrados por el Consejo de la Comunidad, en base a una lista presentada por las organizaciones representativas de dichos sectores. El nombramiento es a título personal porque los consejeros no están vinculados a mandato imperativo ni a las instrucciones de sus organizaciones.

Su misión es auxiliar a la Alta Autoridad o Comisión de la CECA; ésta debe consultarle obligatoriamente cuando así lo disponen los Tratados y, además, cuando lo estime conveniente.

Si la Alta Autoridad (Comisión) no le consultara en esas situaciones previstas en los Tratados como dictámenes preceptivos que deben recogerse previamente a la formación del acto, éste podría ser impugnado por violación de formas sustanciales mediante el procedimiento de anulación ante el Tribunal de Justicia previsto en el art. 33 TCECA<sup>34</sup>.

El Comité Consultivo puede también emitir dictámenes por propia iniciativa.

## 2. EL COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL

El Comité Económico y Social es un órgano de representación socio-económica para los ámbitos contemplados por los Tratados de la CEE y de la CEEA. Los Estados proponen al Consejo una lista con los candidatos; el Consejo decide su nombramiento consultando previamente a la Comisión, ya que este Comité auxilia también a la Comisión, y también puede «recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales interesados en las actividades de las Comunidades» (art. 195.3 TCEE y 167 TCEEA). La aplicación correcta de este mandato de los Tratados exige del Consejo una apreciación de los aspectos cualitativos y cuantitativos de las organizaciones europeas en cuestión. Sin embargo, en la práctica el Consejo no consulta a las organizaciones europeas. Esta despreocupación del Consejo por una facultad que le confieren los Tratados es objeto de fundadas críticas<sup>35</sup>, ya que se estima que la intervención de las organizaciones europeas permitiría garantizar un mejor equilibrio y adecuación en la representación de las diferentes categorías por Estados miembros<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> TJCE, Sentencia de 21 de diciembre de 1954 (*Republique italienne c. Haute Autorité*, 2/54), Rep. 1954, págs. 99 y ss.

<sup>35</sup> BERNAD, N.; LAVAL, C. et NYS, A.: *Le Comité économique et social*, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1972, pág. 61-62.

<sup>36</sup> SIDJANSKI, D. et CONDOMINES, J.: «Le profil du Comité économique et social des Communautés Européennes en 1982-1983», *Revue d'Integration Européenne/Journal of European Integration*, 1983, núm. 1, págs. 14-15.

Los consejeros del CES representan a diferentes categorías de la vida económica y social y en todo caso deben estar representados (art. 193 TCEE) empresarios, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes, artesanos, profesionales liberales y las actividades que tengan un interés general.

Esta enumeración no es exhaustiva sino que se configura como un *numerus apertus* ya que de los preceptos citados se deduce expresamente que «diferentes categorías de la vida económica y social» que tengan un interés general pueden estar representadas en el Comité Económico y Social. Así, junto a las representaciones que necesariamente han de componer el CES hay representaciones de la pequeña y mediana empresa, de los funcionarios, de organizaciones familiares, de consumidores, de la tercera edad, ecologistas, asociaciones feministas, sindicatos de cuadros, asociaciones culturales o científicas, etc... En la práctica se observa que en su nombramiento se privilegia la representación de actividades profesionales en detrimento de las representaciones de intereses, lo que debilita su eco en la sociedad europea<sup>37</sup>.

Las distintas categorías se agrupan en tres grupos: Grupo I (empresarios), Grupo II (trabajadores) y Grupo III (intereses varios). El nombramiento de estos consejeros es por cuatro años (renovable), a título personal y no están subordinados a instrucciones de su Estado, ni a las organizaciones que los han presentado. El Comité Económico y Social tiene que ser consultado obligatoriamente cuando lo exigen los Tratados CEE y CEEA (dictamen preceptivo) e igualmente puede ser consultado por el Consejo y la Comisión en todos los casos que juzguen oportuno (dictamen facultativo). Desde el año 1974 se le ha reconocido al Comité Económico y Social el derecho de emitir dictámenes sobre todos los aspectos de la actividad comunitaria y en el momento que lo juzgue oportuno. Hay que precisar que este derecho de iniciativa no debe confundirse «con un verdadero derecho de iniciativa legislativa, que permitiría a este órgano desencadenar él mismo de manera autónoma el proceso legislativo»<sup>38</sup>. Aunque se ha querido ver en esta reforma una reforma indirecta de los Tratados, en realidad lo que se abandonó fue una interpretación restrictiva que de los mismos se hacía en el Reglamento interno del CES.

También a partir de esa fecha se le ha reconocido el derecho a publicar sus dictámenes (solicitados o por propia iniciativa) en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas sin necesidad de la aprobación del presidente del Consejo o de la Comisión.

## 3. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas es el órgano de creación más reciente en el proceso comunitario. Tuvo su origen en el Tratado de 22 de julio de 1975 que modifi-

<sup>37</sup> COUDEVYLLE, A.: «L'efficacité du Comité économique et social des Communautés Européennes», en *Revue d'Integration Européenne/Journal of European Integration*, 1979, núm. 1, pág. 67.

<sup>38</sup> LOUIS, J. V.: en *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, (bajo la dirección de J. Megret). Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1979, vol. 9, pág. 273.



caba algunas disposiciones financieras. Sustituye a la Comisión de Control (CEE/CEEA) y al Comisario de Cuentas (CECA). No es una institución en el sentido de los Tratados aunque el estatuto de sus miembros participa de los caracteres propios de los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia. Los jueces del Tribunal de Cuentas son personalidades pertenecientes o habiendo pertenecido en sus países respectivos a instituciones de control externo poseyendo una cualificación particular para la función; son nombrados por el Consejo por unanimidad, previo informe del Parlamento Europeo, por un período de seis años.

El Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea mantiene el carácter de órgano auxiliar del Tribunal de Cuentas, si bien prevé la elección de la mitad de sus miembros por el Parlamento Europeo y la otra mitad por el Consejo.

El Tribunal de Cuentas es competente para examinar todos los ingresos y gastos de la Comunidad, así como de todo organismo creado por ésta, conforme a los criterios de legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y de la buena gestión financiera. En relación con el criterio de legalidad el Tribunal examina si las operaciones respetan el Derecho comunitario en vigor al respecto: si respetan las normas presupuestarias de los Tratados, el Reglamento financiero y en general las disposiciones comunitarias que le afecten. Pero debe tener en cuenta también la regularidad de la operación, es decir, si ha quedado reflejada correctamente desde un punto de vista contable.

Al establecerse que el Tribunal de Cuentas no se limita en sus actividades a examinar las cuentas sino que también ha de asegurarse de que se realiza una buena gestión financiera, este criterio hace referencia, como se ha puesto de relieve, a una valoración global no sólo del conjunto de los actos sino de los elementos implícitos en el concepto de gestión como son la organización interna y funcionamiento de los controles internos. Parece obvio que el criterio de la buena gestión financiera no obedece a criterios jurídicos, sino que se trata de apreciaciones sobre el buen juicio de la operación tanto desde una perspectiva de la oportunidad política o económica, criterios éticos, etc.

Su control será externo pues las instituciones siguen siendo responsables del control interno. El control ha de ser a posteriori aunque puede proceder a verificaciones en todo momento, antes del cierre del ejercicio, lo que facilita la rectificación de las irregularidades y puede llegar a hacer un control «in situ» en coordinación con las instituciones adecuadas de cada país. Su misión de control se plasma en el informe anual que se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el último día de cada año. Dicho informe anual se acompaña de las respuestas de las instituciones. Además puede presentar en cualquier momento observaciones de propia iniciativa y emitir dictámenes a petición de una institución. El procedimiento de voto es por mayoría absoluta.

## BIBLIOGRAFIA

- BERNAD, N.; LAVAL, C. et NYS, A.: *Le Comité économique et social*, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1972.
- COUDEVILLE, A.: «L'efficacité du Comité économique et social des Communautés européennes», en *Revue d'Integration européenne/Journal of European Integration*, 1979, núm. 1.
- DEWOST, J. L.: «Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaire», *Revue du Marché Commun*, 1980, n.º 238.
- DOMINICK, M.: «La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du Parlement», *Revue du Marché commun*, 1981, n.º 248.
- ISAAC, G.: *Manual de Derecho Comunitario europeo*, Ariel, Barcelona, 1985.
- JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO et NICKEL: *Le Parlement européen*, Ed. Economica, París, 1984.
- MALINTOPPI, A.: «Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, 1980-3.
- MANGAS MARTIN, A.: *El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades europeas*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980.
- MANGAS MARTIN, A.: «Parlamento Europeo», en *Diccionario del sistema político español*, Akal, 1984, págs. 606-615.
- MEGRET, J. y otros: *Le droit de la Communauté économique européenne*, volumen núm. 9, dedicado a las Instituciones, Bruxelles, 1979.
- ORSONI, G.: *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*, Ed. Economica, París, 1983.
- PALMIERI, G. M.: *La Corte dei Conti delle Comunità europee*, Cedam, Padova, 1983.
- PESCATORE, P.: «El ejecutivo comunitario. Justificación del cuatripartismo instituido por los Tratados de París y de Roma», *Derecho de la Integración*, 1977, págs. 25-26.
- QUINTIN, Y.: «Les conditions de la consultation de l'Assemblée», *Revue du Marché Commun*, 1981, núm. 243.
- En *Revue du Marché Commun*, marzo 1984 y en *Revue d'Integration européenne/Journal of European Integration*, vol. 8, 1984, 1, números especiales dedicados al Parlamento Europeo.